

# 「戦略援助」と「黒字還流」

——日本の援助をめぐる諸問題——

神 沢 正 典

はじめに

## 1. 日本の援助政策の展開

- (1) 貿易立国と援助——1954～72年——
- (2) 経済安全保障と援助——1973～77年——
- (3) 総合安全保障と援助——1978～87年——
- (4) 国際的総合安全保障と援助——1988年～

## 2. 日本の援助の量と質

- (1) 量的側面
- (2) 質的側面

## 3. 「黒字還流」とプラント輸出

## 4. 「人間の顔をした援助」をめざして——むすびにかえて——

## は じ め に

援助の歴史は古いものではない。オーリンが言うように、「他の主権国家の経済発展を促進し、援助するという特殊な目的のための公的資金の利用は、マーシャル・プラン以前に前例を持たず、世界の先進地域と後進地域の関係の一要素としてのその現在の存在は、何といっても、第二次世界大戦以後の両者の関係の深刻な変化の結果である」<sup>1)</sup>。発展途上国にたいする援助は、植民地の政治的独立と東西冷戦を背景に、1950年代に始まった。すなわちソ連の途上国にたいする関心と活動の活発化のために、アメリカはヨーロッパの復興から途上国援助へと政策を転換したのである。この「東西援助競争」は、自前の経済開発に乗り出した途上国をどちらの陣営が獲得するかという、極めて政治的・軍事的目的を有していた。したがって、途上国援助は東西問題と南北問題のクロスロードであった。マクロ経済学では、途上国の自立的成長

の達成を援助の目的と見なしているが、問題は途上国の経済的安定と生活水準向上が政治的安定をもたらし、西側諸国との友好を促進するという資本主義体制にとっての意義である。アメリカの援助は「アメリカの世界戦略の一環として、アメリカがアメリカの資金によってアメリカのための援助」であり、『第三世界』の経済建設は、あくまでも、その手段にすぎない<sup>2)</sup>。こうして、援助は通貨・貿易と並んでボックス・アメリカーナという国際システムの一翼を担うことになった。

ところで、援助をめぐる今日の焦眉の課題は、アメリカの役割の後退とそれによる「負担転嫁」(burden sharing)である。転嫁の予先として日本が狙われていることは言うをまたない。しかし、ボックス・アメリカーナという覇権システムは、「安全保障を含む国際公共財を覇権国が自らの負担で供給することによって成立するシステム」であり、「秩序維持コストの分担は覇権システムの基本原理に馴染まない」<sup>3)</sup>。コストの「負担転嫁」が現実の問題になっていることは、ボックス・アメリカーナの揺らぎの指標である。アメリカのヘゲモニーの後退に伴う日本へのコスト負担の分担要求は、費用負担ルール of 単独負担から共同負担への変更であり、援助システムの主体の交替を意味するできごとである。そこで、本稿では、このようなルールの変更が如何にして生じたのか、言い換えれば、私的利益の追求と見られていた日本の援助が、いかにしてアメリカが作り上げた国際システムを維持する方向に転換したのかを論じた

表1 日本の経済協力の推移 (1961—1987)  
(単位:100万ドル)

		第 1 期										第 2 期										第 3 期									
		1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987			
政府開発援助 (ODA)	輸出	67.8	74.6	76.7	68.7	82.2	104.7	138.4	117.0	123.4	121.2	125.4	170.6	220.1	198.6	201.7	184.9	236.7	383.4	560.2	652.6	810.4	805	993	1,064	1,185	1,703	2,221			
	無償資金協力	65.4	71.0	72.2	62.9	76.2	97.2	127.4	103.3	104.5	99.6	97.7	135.0	162.9	135.1	114.5	76.8	88.8	162.2	318.3	374.8	432.0	412	535	543	636	636	1,154			
	(うち賠償)	(65.1)	(66.8)	(62.1)	(57.8)	(62.8)	(55.6)	(81.7)	(46.4)	(41.3)	(18.2)	(21.8)	(34.6)	(66.9)	(27.5)	(29.1)	(20.0)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
	技術協力	2.4	3.6	4.5	5.8	0.6	7.6	11.0	13.7	19.0	21.6	27.7	35.6	57.2	63.5	87.2	108.1	147.8	221.2	241.9	277.8	378.4	393	458	521	549	849	1,067			
	直接借款	27.7	5.0	51.5	37.5	144.1	130.0	202.2	190.5	216.3	250.3	306.7	307.2	545.1	681.8	648.7	568.1	662.6	1,147.6	1,361.0	1,308.2	1,450.0	1,562	1,432	1,363	1,372	2,143	3,027			
計	163.3	154.2	204.9	174.9	303.1	339.5	479.0	424.5	463.2	371.7	432.0	477.8	765.2	880.4	850.4	753.0	899.3	1,531.0	1,921.2	1,960.8	2,660.4	2,367	2,425	2,427	2,557	3,846	5,248				
国際機関に対する出資・																															
拠出	11.4	7.2	12.1	9.7	17.5	50.6	44.7	48.8	96.0	86.5	78.7	133.3	245.8	245.8	297.3	352.0	525.2	684.4	716.3	1,342.9	909.4	656	1,336	1,891	1,240	1,788	2,207				
計	106.9	86.8	140.3	115.9	243	285.3	385.3	356.2	435.6	468.0	510.7	611.1	1,011.0	1,126.2	1,147.7	1,104.9	1,424.4	2,215.4	2,637.5	3,303.7	3,168.8	3,023	3,761	4,319	3,797	5,634	7,454				
輸出信用	—	—	—	—	—	—	—	—	—	309.9	349.5	271.7	266.3	254.0	8.3	339.0	471.0	1,081.6	1,286.5	—235.1	822.9	1,410.4	850	472	493	—152	—858	—2,047			
直接投資金融	—	—	—	—	—	—	—	—	—	55.9	143.1	136.3	264.7	569.8	798.5	1,015.5	776.8	417.4	703.8	675.4	767.0	1,489.5	2,095	1,442	380	—1	332	287			
国際機関に対する投資等	—	—	—	—	—	—	—	—	—	10.0	201.0	243.1	325.4	355.1	—17.9	14.9	85.6	123.6	162.4	—230.2	111.9	—122.7	—31	41	—130	—148	—192	—47			
計	0	0	0	0	0	0	0	0	375.8	693.6	651.1	854.4	1,178.9	788.9	1,369.5	1,333.4	1,622.6	2,152.6	210.1	1,478.0	3,022.6	2,914	1,951	743	—302	—724	—1,807				
輸出信用	180.7	130.3	50.6	135.7	154.7	243.1	327.7	570.5	299.6	386.9	494.0	190.6	440.1	148.7	82.7	319.0	913.8	412.1	642.5	73.7	712.3	—1,762	—2,069	—655	—994	273	1,081				
直接投資	98.4	68.4	76.7	39.3	87.4	97.1	84.6	122.6	144.1	265.0	356.2	844.3	3,072.1	874.8	233.1	1,084.1	724.4	1,318.3	696.6	906.2	426.1	364	433	1,489	1,046	2,902	7,421				
証券投資等	—1.6	0.7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	40	97.9	499.3	3,692.2	2,715.2	660.1	1,272.7	2,797	2,213	3,601	5,138	5,315	4,357			
国際機関に対する投資等	—4.6	0.7	—	0.3	—	—0.4	—0.1	—	8.0	17.5	125.4	217.4	135.3	15.1	6.9	45.0	332.2	890.1	640.7	318.1	1,599.5	1,529	1,574	2,209	2,832	1,326	1,865				
計	274.5	199.4	127.3	175.3	242.1	339.8	412.2	693.1	451.7	672.3	978.7	1,257.9	3,654.3	1,047.2	362.6	1,548.0	2,469.6	6,316.7	4,695.0	1,884.6	10,016.6	2,929	2,151	6,644	8,022	9,817	14,723				

(出所) 通産省 [24], 各年度。

い。その上で、日本の援助のあるべき姿を探ってみたい。

## 1. 日本の援助政策の展開

まず、戦後日本の援助を4期に区分して<sup>4)</sup>、日本の援助を理念<sup>5)</sup>と実態の両面から考察し、日本の援助の変質を示すことにしよう。

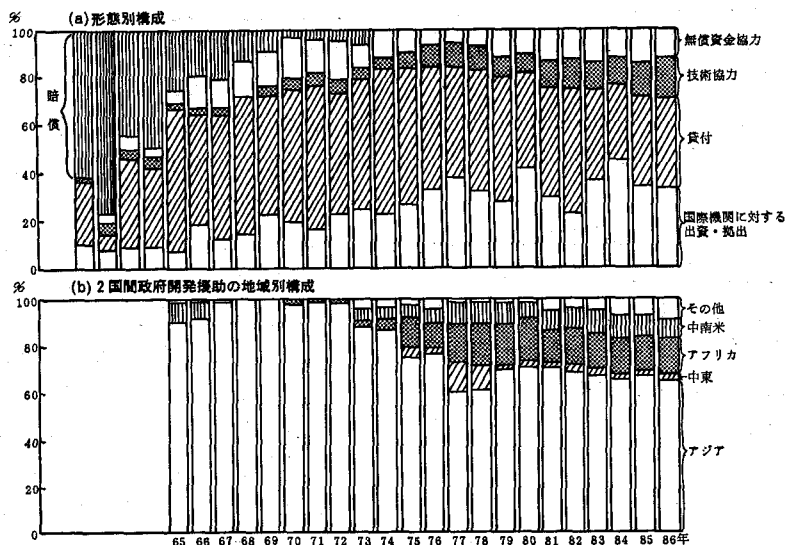
最初に援助の概念について述べておきたい。OECD は1961年に下部機構として開発援助委員会 (DAC) を設立し、途上国への資金フローと DAC 加盟国の援助実績についての統計を公表している。DAC 統計では、途上国への資金フローを、政府開発援助 (Official Development Assistance=ODA)、その他の公的資金 (Other Official Flows=OOF) および民間資金 (Private Flows=PF) の3つに分類している。このうち、ODA は先進国の政府機関が途上国および国際機関に対して供与する資金 (贈与と借款) で、①途上国の経済開発および福祉の促進を目的とし、②少なくとも25%以上のグラント・エレメントをもつものと定義され、ODA 資金のみの支出を伴う資金協力を「援助」と呼んでいる。以下で日本の援助の実態という

場合、ODA を指している。分析の前提として、援助統計が整備された1961年以後の数値をまず掲げておこう (表1, 図1)。

### (1) 貿易立国と援助——1954~72年——

日本経済の国際市場への復帰は、1949年4月の単一為替レートの設定から始まったが、日本の国際社会への復帰は1951年調印のサンフランシスコ平和条約を待たねばならなかった。そして日本の政府援助の開始は、サンフランシスコ条約の賠償条項を根拠に出発する。すなわち、同条約第14条は、「現在の領域が日本の軍隊によって占領され、日本によって損害を与えられた国」に対する日本の賠償支払義務を定めていた。これに基づいて賠償協定は1954年11月のビルマを皮切りに、1956年5月フィリピン、58年1月インドネシア、59年5月南ベトナムとつぎつぎに調印され、賠償は初期の政府援助の軸となった<sup>6)</sup>。また上記4カ国以外に、ラオス、カンボジア、タイ、マレーシア、シンガポール等、戦争により被害を受けた諸国に対しては、賠償に準ずる無償援助が供与されることになった。ところで、これら諸国の中には当然賠償を受けてしかるべき中国と北ベトナムが除外され

図1 日本のODAの形態別・地域別推移



(出所) 通産省 [24], 各年版。

表2 1950年代の経済協力

(億円)

年度	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
賠償	—	—	—	—	27	80	246	223	210	270
輸銀融資	107	71	182	358	613	581	569	433	648	880
円借款	—	—	—	—	—	—	—	4	50	142

(出所) 通商産業省 [24], 1960年版, 47ページ, 日本輸出入銀行 [29], 47ページ, 100ページより作成。

表3 1950年代の日本の国際収支

(単位: 100万ドル)

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
貿易収支	0	-292	-412	-792	-429	-55	-125	-395	376	365	271
公的移転及び 長期資本収支	361	153	-4	-12	47	46	15	-63	-193	-4	-48
賠償	—	—	—	—	—	-24	-20	-76	-241 <sup>(1)</sup>	-70	-69
借款	—	—	—	—	—	—	—	—	—	-6	-19
アメリカ援助 <sup>(2)</sup>	360	155	5	—	48	62	48	12	-2	-3	-3
世銀借款	—	—	—	—	11	24	7	23	69	62	75
その他	1 <sup>*</sup>	-2	-9	-12	-12	-16	-20	-22	-19	13	-32
民間長期資本収支	—	—	—	19	22	-17	-61	-11	40	-20	-83

(注) (1)対インドネシア債権(1億7,700万ドル)の放棄を含む。(2)贈与, 借款, 見返り資金を含む。

(出所) IMF, Balance of Payments Yearbook, Vol. 10, 1959, Vol. 12, 1961, Vol. 13, 1962 より作成。

ている。当時の冷戦状況とその下での東西援助競争を考慮に入れば、日本の賠償および「準賠償」支払は、はじめからアメリカの冷戦政策の一環をなしており、反共政権への楔入れという性格を強く持っていたと言えよう<sup>7)</sup>。しかし賠償支払を政治的意味だけに止めることはできない。「東南アジアへの賠償は、勃興期にあり国際競争力の弱かった日本の重化学工業に恰好の輸出市場を提供し」、また「賠償の経験は、その後の援助メカニズムの原型を形成する意味<sup>8)</sup>も持っていたことを見逃してはならない。

1958年に賠償という戦後処理的な債務の支払とは異なった資金協力として円借款が登場する。アメリカの開発借款基金設置によるソフト・ローン政策の開始(1957年)と軌を一にしている。最初の円借款の供与先はインド向けタイド・ローンであり、それ以来59年のパラグアイ(河川用船舶借款)、60年の南ベトナム(ダム水力発電所計画)、60年のパキスタン(プラント設備・機械)と供与されたがいずれもタイド・ローンであった。こうして、1950年代の経済

協力は、輸銀融資と賠償および円借款から構成されていたのである(表2参照)。

ところで、ここで一つ注意を喚起しておきたいことは、1950年代の日本はまだ資本輸入国であった事実である。当時の国際収支を見れば(表3)、貿易収支は57年まで、公的移転収支及び公的長期資本収支の合計では56年まで、赤字であった。民間ベースの経済協力が始まった1951年には、まだ日本は1億5,300万ドルの資本受入れ国であった。賠償支払いが開始された55年でも、アメリカ援助資金と世銀借款を合わせた8億6,000万ドルの援助を受けていた。円借款の供与が始まった58年には、貿易収支の黒字とアメリカ援助資金の返済を実現していたが、世銀借款は前年比3倍の6億9,000万ドルにのぼっていた。このように、一方では資本を受け入れながら、他方ではアジアを中心に資本輸出に乗り出したのである。このことは、この期の日本援助が、国内の過剰資本の存在と国民的利潤率の差異にもとづく一般的な資本輸出ではなく、第一回の『経済協力の現状と問題点(経済協力白書)』(1958年)で述べているよう

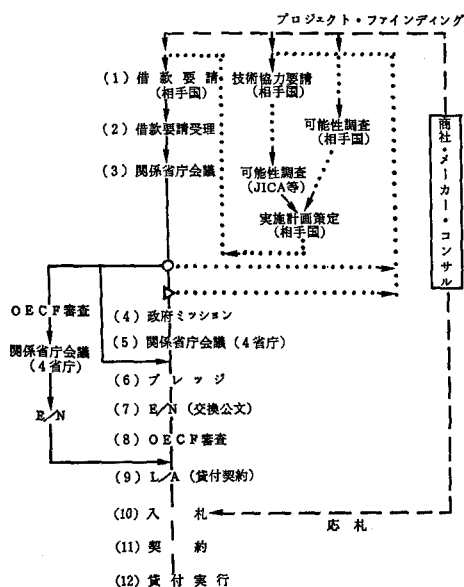
に、「国際協調の理念を基調として、低開発国の経済開発に積極的に協力するとともに、資本財輸出の振興、重要原料の供給源の確保をはかる」ことを目的としていたことを示している。言い換えれば、加工輸出貿易国である日本への貢献、あるいは貿易立国が援助の基本理念だったのである。

援助が日本の輸出振興に深く関わっていることは、円借款のメカニズムを見れば、容易に理解できる（図2参照）。円借款は無償資金協力や技術協力と同じく「要請主義」に基づいて実施される。誰が要請するかと言えば、援助供与を望む国の政府ということになる。ところが途上国の中には必要の見積りや調査書類を提出できない国が少なくない。そこで、援助国の民間企業が相手国に代わってプロジェクトを発掘し（プロジェクト・ファインディング）、その結果を相手国政府を通じて「要請」させ、円借款供与の実施決定をまつことになる。実施が決まれば、そのプロジェクト建設のための公開入札がなされるが、準備段階から関わっている企業が落札する確立が高くなることは疑いない<sup>9)</sup>。こ

うして、円借款は、それが紐付であるかぎり、輸出促進の手段なのである。あるいは、「借款であれ贈与であれ、その中身は、先進国側の経済開発計画に見合った機械やプラントを輸出するのが主流であり、その意味では通常の商行為一貿易一と基本的に変わるところはない」<sup>10)</sup> と言ったほうが正確かもしれない。

援助の量的な面では、日本の対外金融取引にとって一つの画期となった1965年に大きな変化が生じた。すなわち、国際収支の面で、経常収支の赤字を資本収支の黒字で埋め合わせするという発展途上国型の国際収支構造から、経常収支の大幅黒字で資本収支の大幅赤字を補填するという先進国型構造への転化がこの年に生じたのである。この経常収支の大幅黒字定着によって、資本取引の自由化も促進され、海外への資本輸出が拡大していく。民間資金では、輸出信用供与が直接投資を大きく上回っていた。ODAでは、65年に2億ドル台にのせ、ODAの中心は以前の贈与（賠償）ではなく借款に移行していく。だが、援助量では多少の変化は見られるものの、援助理念の点では、『第一回経済協力白書』の観点である、①輸出市場の維持・拡大、②資源の確保という枠をでるものではなかった。

図2 円借款手続きフローチャート



（出所）通産省 [25]、104ページ。

## （2）経済安全保障と援助——1973～77年——

この期の特徴は、まず ODA 総額が10億ドル台に達したこと、多国間援助（国際機関への出資・拠出など）の割合が20～30%台に拡大したこと、ODA の供与地域が中東・アフリカ・中南米に拡大し、アジアの比率が低下したこと、さらに民間ベースでは輸出信用に代わって直接投資が主軸になったことである。中東への援助が拡大したのは、73年末の第一次オイル・ショックの衝撃を受けて、燃料資源の安定確保のために経済援助を活用する資源外交の産物である。典型的プロジェクトとして、イランの石油化学プロジェクトを上げることができよう。直接投資の拡大は、1972年にその完全自由化が実現し、新興工業国向け投資ブームが生じた結果である。

こうした状況の中で、援助理念も新たな展開を見せる。それを端的に示しているものとして、『1975年版経済協力白書』を見よう。そこでは、経済協力の目的を、日本企業の海外立地の展開による途上国の経済的発展への貢献と資源の安定的確保に求める。海外立地の展開のための援助は、日本の企業の海外進出（特にアジア諸国）に対する現地の反日感情を緩和し、民間企業の投資環境の整備と権益擁護のために、援助を効率的に運用することを意味した。資源の安定確保は以前の時期でも強調されていたが、途上国の資源ナショナリズムの高揚の下でより重要性を持たされたことである。資源の中身も単に原燃料資源に止まらず、食糧、漁場に拡大される。そして、「これらの経済協力は、途上国の開発に役立つと同時にわが国経済の安全保障上きわめて大きな役割を果たす」<sup>13)</sup>として、はじめて「経済安全保障」のための援助を打ち出すに至る。1973年以降は、貿易立国という以前の援助理念が姿を消し、経済安全保障のための援助という新たな理念が登場したと言ってよい<sup>12)</sup>。

### (3) 総合安全保障と援助——1978～1987年——

この期の特徴は、1978年に20億ドル合に達した ODA がその後急拡大し、アメリカに次ぐ地位になったこと、国際機関への出資・拠出が40%を超える（80年、84年）までになり、2国間援助の比率が低下したこと、地域別ではアフリカ、中南米が25%前後を占め、供与国数が拡大したことである。ODA の量的拡大は、1977年からの第一次中期計画、81年からの第二次中期計画を通じて実施されたが、その背後には国際収支の大幅黒字定着と他の先進国の「援助疲れ」の下で、経済大国日本に国際的責任として援助拡大要請があったのである。日本の国際的責任論は援助の量的拡大だけにとどまらず、援助の性格の変化をもたらした。すなわち、1979年末のソ連のアフガニスタン侵攻を契機にした新冷戦体制の下で、タイ、パキスタン、トルコの3カ国を「紛争周辺国」とし、援助の強化を

図り、さらに81年の日米共同声明では「世界の平和と安定の維持のために重要な地域」に対する援助を強化していく旨を表明した。こうして、援助が西側同盟諸国の安全保障と密接に絡んだ「戦略援助」の性格を帯び始めたのである。

1978年以降の『経済協力白書』では、援助の理念について経済大国としての国際的責任論と資源エネルギーの安定的確保を中軸とする経済安全保障論が並記されていたが、1985年版では「限られた国内市場、資源しか持たない我が国にとって、今後とも発展途上国との友好関係を維持することは、安定的経済活動を行う上で、極めて重要であり、かかる総合安全保障上の観点からも経済協力の積極的な拡充が必要である」<sup>13)</sup>と総合安全保障の一環としての援助を明確に打ち出した。また、1985年版の『外交青書』でも、援助を「当該国・当該地域、更には世界の平和と安定に貢献し、ひいては我が国の総合安全保障に資するもの」<sup>14)</sup>と位置づけるに至っている。

もっとも、総合安全保障論としての援助を打ち出した最初は、外務省経済局が1980年に公表した『経済協力の理念——政府開発援助はなぜ行うのか——』であった。そこでは、日本が援助を行う理由を、①日本が平和国家であること、②今後も発展を続ける経済大国であること、③対外的な経済依存度が極めて高いこと、④非西欧の近代国家として開発途上国に特別の期待を寄せられる立場にあることに、の4点にもとめた上で、総合安全保障との関わりを次のように整理する。少々長くなるが引用しておこう。「『安全保障とは、国民生活をさまざまな脅威から守ることである。そのための努力は、脅威そのものをなくすための、国際環境を全体的に好ましいものにする努力、脅威に対処する自助努力、および、その中間として、理念や利益を同じくする国々と連帯して安全を守り、国際環境を部分的に好ましいものにする努力、の三つのレベルから構成される』（総合安全保障研究グループ『総合安全保障戦略』1980年）。我々の政府開発援助についての考え方は、この報告書

の分類に従えば、第一及び第三のレベルでの努力を意味するものにほかならない。すなわち国際的な一般理念に基づいてグローバルな南北間の所得格差縮小という南北問題の究極の課題解決に貢献することは、『脅威そのものをなくするための、国際環境を全体的に好ましいものにする努力』にほかならず、同時に、そこへ至る道程において、わが国独自の立場に立脚した開発援助を供与することは、『理念や利益を同じくする国々と連帯して安全を守り、国際環境を部分的に好ましいものにする努力』としての意義をもつものである<sup>15)</sup>。こうして、援助は「日本の総合的な安全保障を確保するための国際秩序構築のコスト」として定式化された。ともあれ、日本の援助が、貿易立国論、経済安全保障論を経て総合安全保障論として論じられる段階に至ったことは明白である。

総合安全保障論の基本的枠組は、「日本が利益を享受してきたアメリカ中心の国際政治・経済システムはもはやアメリカ一国では維持できず、このシステム維持の責任分担自体が日本の国益につながるという考え方<sup>16)</sup>」である。日本の援助は貿易促進、資源確保といった私的利益

を追求する「私的財」から、国際援助システムという「公共財」を維持するためのコストに転化したのであり、システムを維持するという国際的責任の遂行自体が自己の利益になったのである。そもそも、「公共財」の提供とは、初めからそれを目的にしているのではなく、私的利益の追求が、そうした効果を付随的に伴ったというに過ぎない。それは、アメリカがパックス・アメリカナのために支出したことが、実は「国際公共財」の供給になっていたことと同じである<sup>17)</sup>。

総合安保下の「戦略援助」の実態を見よう。表4は、『外交青書』の「平和と安定のための援助」に分類される国にアフガニスタン、ベトナム、フィリピン、ホンジュラスを加えた、「紛争周辺国」関連のODAの動向を示している。79年以降、タイ、パキスタン、トルコ、ニカラグアの反政府軍を支持するホンジュラスへの援助拡大が具体化され、82年以降ではアメリカ国防報告が「友邦」と規定する中国への急増が見られる。逆に親ソ政権を樹立したアフガニスタン、カンボジアに侵攻したベトナムへの援助は停止されたことが見て取れる。次に日本の

表4 「紛争周辺国」関連の政府開発援助（支出純額ベース、単位100万ドル）

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
アフガニスタン	0.1	4.9	11.9	0.41	-0.09	0.01	-0.09	-0.30	0.00	—
パキスタン	28.7	46.9	168.3	112.4	117.7	95.3	72.8	67.0	93.3	151.6
トルコ	5.65	5.1	4.1	5.4	51.4	27.48	25.5	36.9	26.0	71.2
韓国	84.3	66.1	54.2	76.3	295.6	3.8	-6.6	-48.1	-4.4	-13.8
タイ	51.8	103.8	179.9	189.6	214.5	170.3	248.1	232.0	264.1	260.4
中国	—	—	2.6	4.3	27.7	368.8	350.2	389.4	387.9	497.0
フィリピン	30.6	66.5	89.2	94.4	210.1	136.4	147.0	160.1	240.0	438.0
ベトナム	12.5	28.5	38.7	3.7	0.41	1.3	0.7	1.1	0.6	5.7
エジプト	67.3	118.8	132.7	123.0	70.7	61.6	50.4	81.5	73.0	125.7
ケニア	4.8	10.3	34.8	26.8	25.2	19.3	52.1	30.0	29.6	49.8
ジンバブエ	—	—	—	0.09	3.4	6.4	10.7	17.7	8.5	4.3
スーダン	2.0	23.2	21.5	10.9	7.6	9.9	25.5	28.8	25.8	32.7
ソマリア	0.02	0.12	0.16	0.37	2.0	3.8	2.8	3.2	12.8	30.3
ジャマイカ	0.3	0.06	0.38	0.16	0.42	3.4	6.2	14.1	24.7	10.5
ホンジュラス	2.3	4.9	4.1	7.2	7.5	6.5	17.1	13.7	18.9	36.2

(注) 国名は『外交青書』の「平和と安定のための援助」に登場する国々にアフガニスタン、ベトナム、フィリピン、ホンジュラスを加えた。

(出所) 通産省 [24], 各年版。

表5 アメリカ国防総省が重視する国・地域への日本のODA

ボ リ ビ ア	2 位 (22.4%)	ホンジュラス ▽	2 位 (11.5%)	パ ナ マ	2 位 (13.9%)
ボ ツ ワ ナ		インドネシア	1 位 (35.7)	ペ ル ー	3 位 (11.0)
ブ ラ ジ ル	3 位 (27.8)	イスラエル		フィリピン	1 位 (50.0)
中 国	1 位 (73.3)	ジャマイカ ▽		ポルトガル	
コロンビア	2 位 (30.5)	ヨ ル ダ ン	3 位 (18.7)	セ ネ ガ ル	
コスタリカ		ケ ニ ア		シンガポール	1 位 (53.0)
ジ ブ チ		韓 国	1 位 (75.3)	ソ マ リ ア ▽	
ドミニカ共和国	3 位 ( 7.0)	リ ベ リ ア	3 位 ( 7.5)	ス ー ダ ン ▽	
エクアドル		マダガスカル	2 位 (13.6)	タ イ ▽	1 位 (66.7)
エジプト ▽	3 位 ( 6.1)	マレーシア	1 位 (61.5)	チュニジア	3 位 ( 8.4)
エルサルバドル		マ リ		トルコ ▽	3 位 ( 9.3)
ガンビア		モ ロ ッ コ		イ エ メ ン	3 位 (16.1)
ギリシア		モザンビーク		ザ イ ー ル	
グアテマラ		ニジェール			
ギ ニ ア		パキスタン ▽	2 位 (25.8)		

(1) アメリカ「国防報告書」1987年による。

(2) ▽印は「日米諮問委員会報告」(1984. 9)において戦略援助の貢献として評価されている。

(3) ODAは1980～86年計。

(出所) 工藤 [17], 101ページ。

ODA とアメリカ 国防省が軍事戦略的に重視する国・地域 (43カ国) の関係を示した表 5 を見れば、22カ国で日本は 1～3 位に入っており、アメリカ補完型「戦略援助」を行っていることがわかる。それに反して、最も援助が必要な後発発展途上国向けの比率は87年にやっと18%に達したにすぎない。

「自前ではなく人の金による覇権の維持」、これがパックス・アメリカナ・マークⅡの特徴である。とすれば、「戦略援助」は「日本の資金を取り込まなければならない米国と、貿易黒字をはき出さなければならない日本の立場」を「政治と経済の役割分担論」を持ち込むことによって、ぴったりと重ね合わせているのである<sup>18)</sup>。

#### (4) 国際的総合安全保障と援助——1988年～

総合安保下の「戦略援助」を基調としながらも、1988年以降日本における「国際貢献国家」論の隆盛とアメリカの対日バードン・シェリング要求の軍備拡大から援助拡大への変化を背景にして、日本の国益を中心に据えた一国的総合安保ではなく、日本資本主義の国際的地位を

反映した新たな援助理念が唱えられはじめた。『我が国の政府開発援助』(1988年)は、日本の援助を「経済大国となった我が国の歴史的使命」と捉え、その目的を ①世界経済のグローバルな発展、と ②国際社会の平和と安定への貢献と規定している。後者については、日本の援助がこれまで以上に外交的意味合いを持ってくので、援助実施にあたっては、「我が国の総合安全保障を目指すのみならず、より広い視野から、先進民主主義国の主要な一員として、如何に地域の平和と安定ひいては世界全体の平和と安定に貢献していくかという座標軸を我が国独自の判断としてしっかり持つておく必要性が益々増大してきている」<sup>19)</sup>と述べ、「国際貢献」を強調する。このような理念は、総合安全保障としての援助の発展であり、「国際的総合安全保障」<sup>20)</sup>の提唱と受け止めねばならない。1989年2月の日米首脳会談は日本援助の戦略化で合意を見たが、それは、「世界最大の政府開発援助 供与国の道をひた走る日本の経済援助が、米国および西側先進国の総合的安全保障戦略の主要な装置として強固に組み込まれ始めたことを確認するとともに、その機能の一層の強



化を世界に約束したことを意味する」<sup>21)</sup> 点で、「国際的総合安全保障」実践の表明であった。

この考え方の萌芽は、1987年のアメリカによるペルシア湾封鎖に対する日本の対応において現れた<sup>22)</sup>。日本の対応は、①オマーンに対するアンタイド・ローン2億ドルの融資、②中東和平のカギを握るヨルダンに優遇された条件の円借款3億ドルの供与、そしてなによりも ③日本が在日米軍経費を大幅に負担分担する決意を示したことであった。最近の対フィリピン多国間援助構想はアメリカが日本に求める「創造的責任分担」（防衛力増強ではなく経済援助の拡大による責任分担）の典型である。そもそも事の起こりは、1991年に失効する在比米軍基地協定の米比間での見直し交渉において、フィリピン側が基地使用の前提としてアメリカの援助増額を要求したことにある。アメリカとしては、太平洋戦力の拠点となるクラーク、スービック両基地はどうしても存続させなければならないが、そのための対比援助の大幅増にはアメリカだけで負担することはできない。そこで日本、欧州諸国などに負担の分担を求めるために、1988年4月に打ち出された構想が「ミニ・マール・プラン」とも呼ばれる多国間援助構想であり、6月のトロント・サミットでも始めて本格的に討議された。この構想では日本は5年間で15億ドルの資金供与を求められているが、アメリカの日本への働きかけを『日本経済新聞』は次のように報じている。88年5月の日米安保事務レベル協議で、アメリカ側は「『日本の援助国としての重要な役割を最大限活用し、日米で政策協議することが重要だ』（マンズフィールド駐日大使）、『フィリピンやその他の諸国は政治・経済体制を開かれたものにする過程で援助を必要としている。日本のこれら諸国への援助は米国の安全保障上有益だ』（アーミテージ国防次官補）と口々に日本の経済援助拡大への期待を表明した」<sup>23)</sup>。アメリカの安全保障当局者が日本に対して防衛力の整備だけでなく、経済協力の拡大をこれほど声高に語ったのはかつてなかったことだという。その意味でこのこと

は、「米議会でうねり始めていた援助拡大による『責任分担』要求が政府レベルで初めてつけられた瞬間であった」<sup>24)</sup>。

このような経緯を見れば、日本の対比援助が在比米軍基地の維持費に使われる可能性は高いにもかかわらず、日本の外務省は「あくまで民生安定のための援助」と強調し、アメリカの要求に答える理由を次のように述べる。「万一あそこが共産化でもすれば日本、西側陣営の安全保障戦略は根底から揺さぶられる。対米協力の見地からも援助はやめられない」<sup>25)</sup>。「戦略援助」論の公然たる表明である。さすがに外務省も「戦略援助」という言葉には抵抗を示し、「戦略的に重要な地域への援助は結局世界の平和と安定への貢献につながる」という意味で「平和援助」と呼ぼうとしている。軍事戦略的考察から離れていることが「平和」的であるのではなく、「戦略的考察が平和への貢献に不可欠である」<sup>26)</sup> という立場が、「国際的総合安保」の基本なのである。

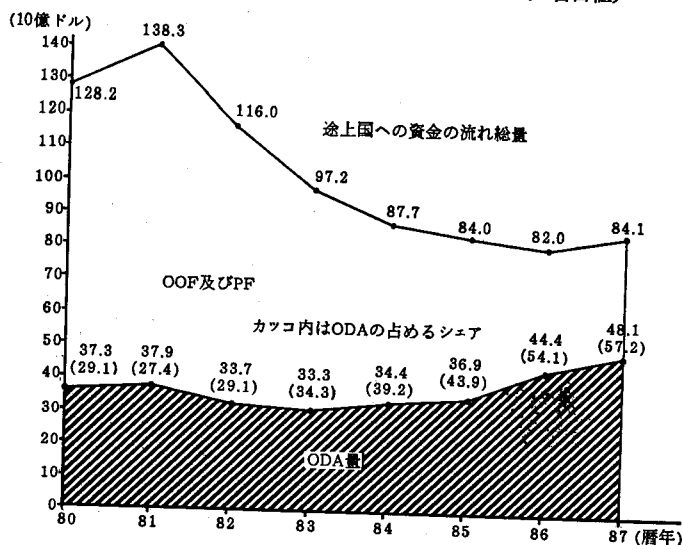
## 2. 日本の援助の量と質

DAC は援助の国際的基準として、量的には各国の GNP の0.7%目標、質的にはグラント・エレメントと贈与比率、およびアンタイド化を指標にしている。そこで、以下では DAC 加盟国の ODA との対比で日本の ODA の特徴を探ることにしたい<sup>27)</sup>。

### (1) 量的側面

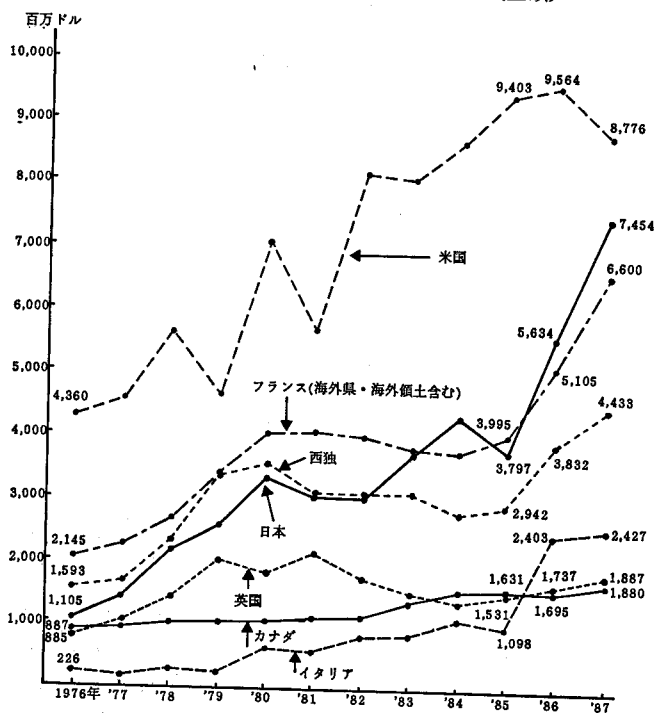
まず ODA 総額（名目値）では、1980年代に入って減少傾向であったものが、83年以降徐々に増加し86年では441億ドルと過去最高を記録している（図3）。途上国への資金フローの総額が1981年を頂点に低下していることから、資金フロー全体に占める ODA のシェアは急上昇していることが注目できる。すなわち、81年には27.4%と最低のシェアであったものが、86年には54.1%となり、1967年以来19年ぶりに過半数を超したのである。債務累積危機の続く中で

図3 途上国への資金の流れ（支出純額ベース、名目値）



(出所) 外務省経済協力局編 [15], 59ページ。

図4 DAC主要国のODA実績の推移（金額）



(出所) 外務省経済協力局編 [15], 63ページ。

民間資金に代わって ODA の果たす役割が増大したことを示している。では ODA の拡大にどの国が貢献しているのだろうか。図 4 は 1976

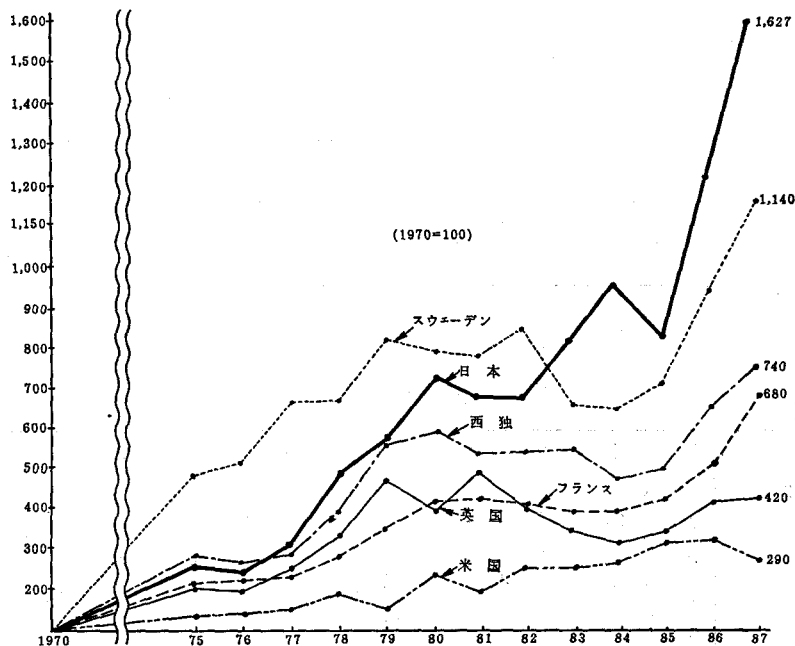
年以降の G-7 諸国の ODA 実績を示している。絶対額ではまだアメリカが最大の援助国であることに何等疑問を挟む余地はないが、それに次

図 5 DAC 主要諸国 ODA 実績の推移 (シェア)



(出所) 外務省経済協力局編 [15], 6 ページ。

図 6 主要先進国の ODA 支出絶対額の伸び (1970~87年)



(出所) 通産省 [24], 各年版より作成。

表6 DAC諸国ODAのGNP比 (支出純額ベース、百万ドル)

国名	74~76年平均		80年		81年		82年		83年		84年		85年		86年		87年	
	ODA	GNP比 (%)	ODA	GNP比 (%)	ODA	GNP比 (%)	ODA	GNP比 (%)	ODA	GNP比 (%)	ODA	GNP比 (%)	ODA	GNP比 (%)	ODA	GNP比 (%)	ODA	GNP比 (%)
オーストラリア	454	0.53	667	0.48	649	0.41	882	0.56	753	0.49	777	0.45	749	0.48	787	0.49	618	0.33
オーストリア	63	0.17	178	0.23	220	0.33	236	0.36	158	0.24	181	0.28	248	0.38	177	0.27	196	0.17
ベネズエラ	330	0.53	595	0.50	575	0.59	499	0.58	477	0.58	442	0.57	440	0.55	542	0.48	692	0.49
カナダ	828	0.49	1,075	0.43	1,189	0.43	1,197	0.41	1,429	0.45	1,625	0.50	1,631	0.49	1,700	0.48	1,880	0.46
デンマーク	196	0.53	481	0.74	403	0.73	415	0.77	395	0.73	449	0.85	440	0.80	695	0.89	859	0.88
フィンランド	46	0.17	110	0.22	135	0.27	144	0.29	153	0.32	178	0.35	211	0.40	313	0.45	432	0.50
フランス	1,951	0.61	4,162	0.63	4,177	0.73	4,034	0.74	3,815	0.74	3,788	0.77	3,995	0.78	5,136	0.72	6,600	0.75
西独	1,572	0.38	3,567	0.44	3,181	0.47	3,152	0.48	3,176	0.48	2,782	0.45	2,942	0.47	3,879	0.43	4,433	0.39
アイランド	7	0.08	30	0.16	28	0.16	47	0.27	33	0.20	35	0.22	39	0.24	62	0.28	51	0.20
イタリア	208	0.11	683	0.17	665	0.19	811	0.23	834	0.24	1,133	0.33	1,098	0.31	2,423	0.40	2,427	0.32
日本	1,126	0.22	3,353	0.32	3,171	0.28	3,023	0.28	3,761	0.32	4,319	0.34	3,797	0.29	5,634	0.29	7,454	0.31
オランダ	591	0.72	1,630	0.97	1,510	1.07	1,472	1.07	1,195	0.91	1,268	1.02	1,136	0.91	1,738	1.00	2,094	0.98
ニュージーランド	53	0.42	72	0.33	68	0.29	65	0.28	61	0.28	55	0.25	54	0.25	66	0.27	59	0.21
ノルウェー	178	0.65	486	0.87	467	0.85	559	1.03	584	1.10	540	1.03	574	1.01	796	1.20	891	1.10
スウェーデン	525	0.75	962	0.78	919	0.83	987	1.02	754	0.84	741	0.80	840	0.86	1,090	0.85	1,337	0.85
スイス	95	0.17	253	0.24	237	0.24	252	0.25	320	0.31	285	0.30	302	0.31	429	0.30	532	0.30
イスラエル	859	0.39	1,854	0.35	2,192	0.43	1,800	0.37	1,610	0.35	1,429	0.33	1,530	0.33	1,750	0.32	1,887	0.28
アメリカ	4,065	0.26	7,138	0.27	5,782	0.19	8,202	0.27	8,081	0.24	8,711	0.24	9,403	0.24	9,784	0.23	8,776	0.20
D A C 諸 国 計	13,145	0.34	27,296	0.37	25,568	0.35	27,777	0.38	27,590	0.36	28,738	0.36	29,429	0.35	37,021	0.36	41,219	0.34

(出所) DAC [ 2 ]

いで日本がフランスを抜いて第二位につけている。アメリカとの差額は、1986年の41億5,000万ドルから、87年には13億2,200万ドルと大きく縮小しており、早晩アメリカを抜いて世界一の援助供与国になるのは確実である。日本の援助額の拡大は、1978年以降の国際公約の結果である。同期間の各国のシェアの推移を見れば(図5)、アメリカが75年の30%から87年に21%まで低下しているのに対して、日本は8.3%から18.1%に上昇している。日本のODAの量的拡大を示すさらに注目すべき事実は、その伸び率である。図6が示すように、スウェーデンが1970年以降一貫して伸び率が最も高かったが、1983年に遂に日本が上回り87年には1970年の16.3倍にも増加していることである。興味深いのは、1970年以降アメリカが一貫して伸び率が低く、次いでイギリスも80年を境にフランスに追い抜かれていることである。G-5諸国のうち、米・英二国が「援助疲れ」をみているなか、日本を筆頭に西ドイツとフランスが負担割合を拡大しているのである。

しかし援助の絶対量の比較だけでは、各国の実績を正しく評価したことにはならない。援助供与国の経済規模に比べて、援助額がどの程度の比率を占めているのかが問われなければならない。DACでは各国のGNPの0.7%を基準にしている。この基準をすでに達成しているのは、表6によれば、デンマーク、オランダ、ノルウェー、スウェーデン、およびフランスの5カ国だけである。日本は1984年に0.34%と最も高い数値を示したが、その後85年、86年には0.29%、87年は0.31%であり、DAC諸国平均0.34%よりも低い。GNP比0.31%というのは、DAC加盟18ヶ国中12位(87年)にすぎない。日本が1988年から92年までにODA総額を500億ドルに拡大するというODA新中期目標を国際公約せざるを得ない背景が、ここにある。だが、一言付け加えておくと、絶対額で第一位のアメリカのGNP比は1987年で0.20%であり、18ヶ国中17位にすぎない。にもかかわらず、アメリカは自らの援助額を拡大するのではなく、日本に

その役割を押しつけていることに注目したい。

## (2) 質的側面

次に日本のODAの質的側面をGE、贈与比率、およびアンタイド化の順に検討しよう。

GE(グラント・エレメント)とは、援助条件の緩和度を示す指標であり、例えば金利10%の借款をGE 0%とし、条件(金利、返済期間、据置期間)が緩和されるに従ってGEのパーセントが高くなり、贈与の場合はこれが100%となる。すでに述べたようにDACではODAの定義の一つとしてGE 25%以上を上げている。ODAは贈与と長期低利の借款から構成されているので、この2種類の援助資金を総合した「総合GE」が、DAC諸国の援助条件緩和の尺度となっている。当然のことながら、ODAに占める贈与(2国間無償資金協力、同技術協力、国際機関への出資・拠出の合計)の割合が多ければ、それだけ総合GEが高くなるので、贈与比率がGEに深く関わっている。

表7は1965年から86年までの総合GEの推移を示している。DAC諸国全体では1975年以降目標である86%を超えて、年々条件が緩和されていることが分かるが、日本の数値はほぼ全期間にわたって最低水準で推移している(1965—66、70—71年にイタリア、オーストリアと80—83年にオーストリアと最下位を争った)。86年になってやっと81.7%と8割台に達したにすぎない。1986年の数値で、アメリカの96.8%、フランスの89.1%と比べて、同じ援助大国といっても大きな質的格差が存在するのである。日本のGEが低いのは、表8から明らかなように、贈与比率が非常に小さいからである。ODAの全額を贈与で支出しているオーストラリア、ニュージーランド、スウェーデンと際だった対照を見せている。日本の贈与比率の低さは、借款供与に重点を置くODA支出という日本の援助姿勢を端的に表している。ちなみに、借款条件を見れば、1985年の実績で、金利が3.7%(DAC平均3.1%)、満期が27.7年(同28.5年)、据置期間8.8年(同8.3年)、借款のGEは49.8%(同55.1%)となっており、DAC平均を上回って

表7 DAC諸国ODAグラント・エレメント (GE)

(%)

	1965-66	1970-71	1975-76	1980-81	1982-83	1985-86
オーストラリア .....	100.0	95.5	100.0	100.0	100.0	100.0
オーストリア .....	38.0	67.0	95.0	61.4	59.6	92.1
ベルギー .....	97.8	97.0	97.8	97.9	98.2	98.3
カナダ .....	96.7	93.8	96.9	97.6	99.0	99.7
デンマーク .....	83.6	94.7	96.3	96.6	96.1	96.7
フィンランド .....	...	85.1	91.2	96.5	97.7	98.2
フランス .....	87.7	83.7	90.9	89.9	89.7	87.9
ドイツ .....	67.7	82.1	87.6	86.7	88.9	88.1
イタリア .....	49.6	56.5	97.8	94.0	90.5	95.7
日本 .....	55.4	67.6	72.6	74.7	77.3	77.0
オランダ .....	86.5	86.0	89.3	93.0	94.5	97.2
ニュージーランド .....	...	95.0	98.3	100.0	100.0	100.0
ノルウェー .....	99.0	99.4	100.0	99.8	98.9	97.6
スウェーデン .....	92.6	95.6	99.6	99.4	99.8	99.7
スイス .....	78.8	92.4	92.5	97.0	97.8	99.3
イギリス .....	79.6	80.9	97.4	96.8	98.4	99.6
アメリカ .....	88.3	84.6	86.1	92.4	94.3	96.3
合 計 .....	84.0	83.1	89.3	89.7	90.9	91.9

(出所) DAC [2]

表8 贈与比率 (%)

	1982	1983	1984	1985	1986
オーストラリア	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
オーストリア	36.1	42.2	71.1	85.3	65.1
ベルギー	92.6	87.3	85.7	94.5	87.1
カナダ	88.7	92.4	85.3	95.6	98.6
デンマーク	74.1	81.6	88.2	80.9	77.1
フィンランド	85.8	99.6	85.7	95.1	94.7
フランス	81.1	78.8	79.2	78.1	78.1
ドイツ	67.3	71.3	63.8	76.9	75.6
イタリア	86.0	82.3	83.7	80.9	90.2
日本	39.6	55.2	46.1	47.5	60.7
オランダ	84.2	87.7	83.2	90.8	93.7
ニュージーランド	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
ノルウェー	98.9	98.2	99.5	99.6	99.2
スウェーデン	99.5	99.6	100.0	100.0	98.7
スイス	89.8	94.2	90.2	93.2	96.4
イギリス	96.7	97.0	97.6	98.6	100.0
アメリカ	87.2	85.5	82.4	88.9	91.1
	76.1	79.7	77.0	80.0	84.3

(出所) DAC [2]

いるのは据置期間だけである<sup>28)</sup>。このような援助の質の悪さが諸外国からの反発を呼んでいることは言うまでもない。

援助の質を見るもう一つの指標は、アンタイド化である。アンタイド化とは、国際機関拠出あるいは2国間政府開発援助による資材及びサービスの調達先を拠出国あるいは借款供与国に限定(タイド)しないことを意味する。言い換えれば、援助のタイド化は、援助受入国のためというよりも、むしろ援助供与国の企業の利益に合致するので、タイド化に対する反対は当然のことながら途上国の強い要求の一つである。同時に、DAC の場でも議論され、1973年10月に、①国際機関への拠出金には紐をつけない、②2国間政府借款にもできるだけ紐をつけない、という「援助アンタイニングに関する結論」を出した。さらに、74年6月には、調達先を援助資金を供与した先進国の他に一般の途上国にも開放して国際競争入札を実施できるようにする、いわゆる「LDC アンタイニング了解覚書」を採択した<sup>29)</sup>。

表9 アンタイド比率

(%)

	1985年						1986年					
	2国間 ODA			全 体			2国間 ODA			全 体		
	アンタイド	部分 アンタイド	タイド	アンタイド	部分 アンタイド	タイド	アンタイド	部分 アンタイド	タイド	アンタイド	部分 アンタイド	タイド
オーストラリア	38.3	—	33.4	64.3	—	35.7	34.1	—	34.5	61.3	—	38.7
オーストリア	2.1	—	67.3	31.4	—	68.6	—	—	—	—	—	—
ベルギー	20.4	—	41.4	41.8	—	41.4	27.8	0.3	37.3	46.8	0.3	37.3
カナダ	25.5	—	34.6	59.3	—	40.7	27.6	3.9	29.5	61.0	3.9	35.1
デンマーク	32.1	—	21.1	69.4	—	23.2	37.6	—	21.8	71.1	—	23.8
フィンランド	48.1	—	11.4	83.6	—	16.4	26.8	—	32.1	61.8	—	38.2
フランス	34.8	—	47.0	45.3	—	47.0	—	—	—	—	—	—
ドイツ	45.4	—	25.9	62.2	—	25.9	47.7	—	25.9	63.7	—	25.9
アイルランド	40.9	—	—	60.0	—	—	—	—	—	—	—	—
イタリア	11.8	—	59.2	23.8	—	59.6	5.7	—	55.6	34.6	—	55.9
日本	36.1	15.8	18.6	65.6	15.8	18.6	42.7	15.6	13.4	71.0	15.6	13.4
オランダ	40.9	19.6	7.4	64.0	19.6	7.8	39.1	21.2	7.9	62.9	21.2	8.2
ニュージーランド	61.1	—	17.3	82.2	—	17.8	45.7	—	34.3	65.5	—	34.5
ノルウェー	39.2	—	16.5	83.5	—	16.5	45.4	—	13.3	84.8	—	15.2
スウェーデン	46.6	5.8	15.4	74.8	5.8	19.4	48.1	9.1	12.9	75.6	9.1	15.3
スイス	51.9	—	24.2	74.8	—	25.2	—	—	—	—	—	—
イギリス	16.0	1.5	40.5	39.0	1.5	40.5	13.2	0.3	46.5	35.2	0.3	46.5
アメリカ	35.7	7.8	43.8	46.8	7.8	45.4	36.1	7.8	36.4	54.2	7.8	38.0
DAC 計	34.5	5.6	35.1	53.5	5.6	36.2						

(出所) DAC [3]

DAC がアンタイド化率を公表しはじめた1972年には、日本の比率はわずかに28.3%で17カ国中16位であったが、86年には71%に上昇し、18カ国中4位になった(表9)。上位3カ国は、ノルウェー(84.8%)、スウェーデン(75.6%)、デンマーク(71.1%)というGEも高い「援助優等国」であるが、ODAの支出絶対額はどれも決して大きくはないことから、量的に援助大国に成長した日本のアンタイド化の上昇は、その他のG-5諸国と比べて大きな改善であるように見える。しかし、日本の数値で問題なのは、部分タイドが15%を占めていることと、ODAの4割を占める2国間ODAのアンタイド化率が42.7%と低いことである。部分アンタイドについて鮫島氏は次のように述べる。「部分アンタイドと呼ばれる“中間的”条件緩和は、一般アンタイド化に比べると、“まやかし”の色合いが濃い、といえる。開発途上国がとり

上げる開発プロジェクトは、ダム、発電所などインフラストラクチャ作りにかかわる簡単な土木工事から、石油化学プラント、アルミ精練プラントなど高度な資本集約的・技術集約的プロジェクトに移行しつつあり、先進国の高度な資機材、技術が必要とされるようになっている。開発計画を進める途上国側は、一応国際競争入札にかけて、他の開発途上国も応札できる形をとるが、結局、援助資金を供与する特定先進国が落札するケースがほとんどだといわれる。そうした実情からすれば、日本、米国などのLDCアンタイドにせよ、EC諸国の部分アンタイドにせよ、事実上は『タイド』と見なすことができるのである」<sup>30)</sup>。日本の援助は、日本の輸出振興につながっているという批判が生じる根拠である。

以上、国際比較を通じて日本の援助の量と質を考察した。確認点は、量的には近年急速な増

加が見られ、アメリカに次ぐ援助大国に成長したことが、しかし受入国側にとって問題となる援助条件ではGEおよび贈与比率の低さ、2国間援助でのアンタイングの遅れという改善点を残していることである。

### 3. 「黒字還流」とプラント輸出

日本のODAの量的拡大と「戦略援助」化についてはすでに述べた。ここではODA拡大をめぐる民間資本の動きを、「黒字還流」の国際公約との関わりで論じておきたい。「黒字還流」とは、ODAの量的拡大だけでなく、豊富な民間資金をいかに途上国に還流させるかという問

題であり、1986年のIMF・世銀総会および87年のベネチア・サミットを通じて300億ドルの還流が公約された。その内訳は、(1)国際開発金融機関(世銀、IDA、IMF、アジア開発銀行、米州開発銀行、アフリカ開発銀行)への出資・貸付、(2)輸銀、海外経済協力基金(OECF)、民間銀行による国際開発金融機関との協調融資、(3)輸銀アンタイド・ローンの拡充であり(表10参照)、89年4月末の段階で300億ドルの90%にあたる270億ドルが実施されている。この黒字還流措置を超えてさらなる民間資金の途上国への還流を可能にするために、87年春以降、経団連を中心に具体策が検討された。年表風にその動きを追ってみると、まず87年5月25日、経団連の提言「経

表10 「黒字還流」計画とその実施状況

1988年9月30日現在

1. 200億ドル	計 画	実 績	備 考
① 国際開発金融機関(世銀、ADB、IDB)を通じた官民資金協力(世銀特別ファンド方式等)	80億ドル	29.8億ドル	世銀、IDB、ADB、 (28.1) (1.4) (0.3)
② 基金による、国際開発金融機関との協調融資及び二国間借款	30以上	25.6	インドネシア、ボリビア、インド、セネガル、インドネシア (2) (0.5) (2) (0.3) (9.6) フィリピン、チュニジア、スリランカ、ケニア、中国、ガーナ (2.5) (0.5) (0.9) (0.7) (5.6) (1.0)
③ 輸銀アンタイドローン	30	11.65	トバコ、トルコ、インドネシア、ボルトガル、バルバドス、EADB (0.6) (0.8) (0.8) (1.2) (0.4) (0.05) 韓国、アルジェリア、パキスタン、中国、インド、アルジェリア (0.3) (0.5) (0.2) (2.4) (2.4) (2.0)
④ 輸銀、民間銀行による国際開発金融機関との協調融資	60	48.7	ヴェネズエラ、インド、コロンビア、チリ (1.1) (7.2) (3.0) (1.2) アルゼンチン、トルコ、フィリピン、インドネシア (3.7) (5) (3) (12)
⑤ その他 (i) 日・アセアン投資基金 (ii) 拡大SAF	— —	1.5 30.6	
小 計	200以上	147.9	達成率 74.0%
2. 既表明分100億ドル			
① 世銀「日本特別ファンド」	22億ドル	13.1	
② IDA第8次増費(3年間、政府出費)	26	26	
③ ADF第4次財源補充(4年間、政府拠出)	13	13	
④ IMFへの貸付(4年間、外為特会資金の貸付30億SDR)	36	36	政府資金だがODAでない
小 計	100	88.1	達成率 88.1%
合 計	300以上	236.0	達成率 78.7%

(出所) 経済企画庁『1988年度 世界経済白書』

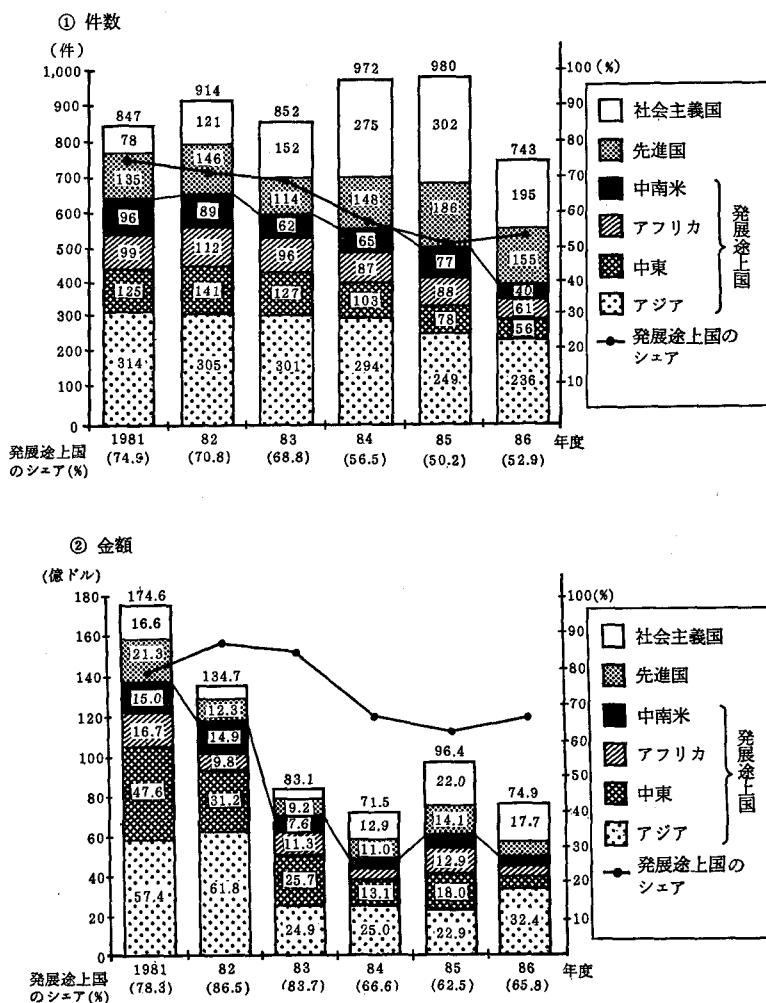


済協力分野におけるわが国の貢献」, 7月30日, 国際協力ビジョン研究会提言「国際協力の新たな展開に向けて」, 87年12月経団連, 資金還流の促進についての提言と「途上国経済活性化機構」(後に「国際協力プロジェクト推進機構」と改名)の提案と続く。「途上国経済活性化機構」提案は, 88年2月公表の『1987年経済協力白書』に早速取り入れられ, 構想段階から通産省と密接に協議していることを窺わせている。そして, 88年6月に政府と経団連は「国際協力プロジェクト推進機構」の設立を正式に発表した。こうして, 民間資本の資金還流政策は, 「国際

協力プロジェクト推進機構」を核とすることが判明した。

上述の諸提言の認識は, 累積債務危機下でのプラント需要の低迷という点で共通している。この点を明確に述べている経済協力ビジョン研究会提言を見よう<sup>31)</sup>。その内容は, 次のように要約できる。①累積債務危機は途上国だけでなく, 先進国, 国際開発金融機関をも巻き込み, 世界経済危機の様相をみせており, 従来の世界経済運営システムに全面的に頼ることは不可能である。②そこで, かかる事態を打開するために, 貿易黒字国から途上国への資金還流が必要

図7 我が国プラント輸出の地域別実績



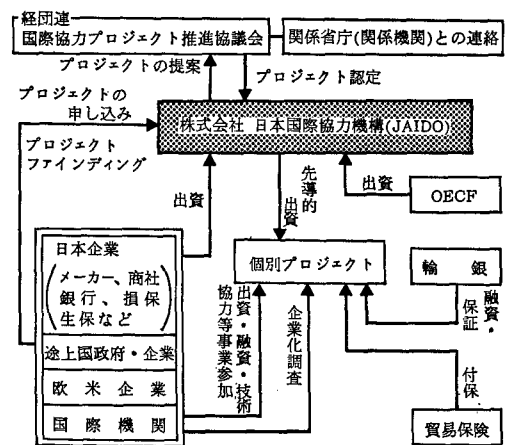
(出所) 通産省 [24], 1987年, 211ページ。

であり、この還流によって、「これまで抑制されてきた途上国の潜在的需要を喚起し、これによって途上国の経済成長を刺激すると同時に先進国からの輸入拡大をはかる」ことができる。③このメカニズムが有効に機能するには、「途上国において、開発効果が高く、その結果として途上国の輸出促進と先進国からの輸入誘発が期待されるようなプロジェクトが選択実施」されなければならない。④したがって、「このような目的に合うプロジェクトをいかに効果的にかつ迅速に発掘、準備できるかは、資金還流の成功のカギを握る重要な課題」になる。

図7に見られるように、日本のプラント輸出は件数、金額とも低下傾向にある。その原因は、累積債務危機の下で、「潜在的にプロジェクトが大幅に減ってしまった」と言うことはないにもかかわらず、ファイナンスの環境は大幅に変わってしまった<sup>32)</sup> こと、すなわち資金不足下でのプロジェクトの未実現にもとめることができる。そこで、途上国への資金フローの継続とプロジェクト・ファイナンスが必要であると認識されるに至ったのである。要するに、途上国の累積債務などの構造的問題を解決するためには、途上国への資金の流れを確保し、経済成長と返済能力向上に結びつける長期的な戦略が必要であるが、現状では、資金還流の対象となる優良なプロジェクトが減少しているの、まずそのようなプロジェクトの発掘・育成に協力する新機関を設立しようというものである。

「国際協力プロジェクト推進機構」は、経団連に設置される国際協力プロジェクト推進協議会と株式会社・日本国際協力機構(JAIDO)からなる(図8参照)。JAIDOは、途上国の輸出増大につながる繊維、石油化学、重機械などの工業開発プロジェクトに企画・立案段階から参加、プロジェクトが具体化するメドがつけば、投資、融資あるいは出資の形での資金供与、技術協力、人材派遣し、できた製品の一部は日本市場で引き受けるという。外貨獲得能力のある途上国プロジェクトへの融資という点では、累積債務問題の解決策として喧伝されたベーカー

図8 「国際協力プロジェクト推進機構」の仕組み



(出所)『日本経済新聞』1989年5月3日。

提案の基本的精神を引き継いでいると見なすことができよう<sup>33)</sup>。

この会社に出資するのは、OECFと経団連加盟企業であり、60億円の資本金のうち民間企業80社が40億円、OECFが20億円を負担した。しかし政府が関与するのは資本金の出資に止まらない。前述の国際協力ビジョン研究会の提言では、「内貨不足対策や事業実施能力の強化などの途上国側における受入れ環境の整備」のためにODAを使うべきだと主張している。すなわち、開発プロジェクト実施の前提としてのインフラストラクチャーなどの整備をODAで賄おうというのである。さらに、民間資本の出資・融資に伴うリスクを回避するために、経団連は87年12月の提言で貿易保険と輸銀の機能強化を求めていた。貿易保険は、日本の途上国向け債権30兆円のうち1/3の10兆円を占めているが、債務繰延べ国に対する保険引受停止、保険会計の赤字拡大という問題を抱えている。しかし民間の要請を受けて、新規保険の創設、保険引受の弾力化を約束し、そのための貿易保険特別会計の資本金を現行の70億円の14倍の982億円に増資した<sup>34)</sup>。輸銀も、法改正に乗り出し、①途上国合弁企業への出資機能、②アンタイド・ローンの対象を民間事業法人にも広げること、③国際開発金融機関が売却する途上国向け融資債

権の購入、④投資保証、の4点で機能拡充を図ろうとしている。輸銀がこうした法改正を要求した背景には業務内容の変化がある。10年前には輸出金融が8割りを占めていたのだが、最近では1割りを割り込み、代わって資金還流のためのアンタイド・ローン、輸入や海外直接投資のための金融のウェートが急速に増えていること、累積債務問題への対応などのためである<sup>35)</sup>。出資、融資、保証の3つの機能の有機活用が輸銀の新たな任務として位置づけられたのである。

このように、日本の「黒字還流」は、①300億ドルの国際公約と ODA、②経団連を中心とする「国際協力プロジェクト推進機構」、③貿易保険、④輸出入銀行の4つの部分から構築されている。そして、その基本はプロジェクト貸付であり、資金還流させるべきプロジェクトを「発掘」し、そのプロジェクト建設のためのプラントを日本から輸出し、そのプラントの途上国による購入に必要な資金を公的保証・保険を付与した上で邦銀に提供させようという内容である。これは、現実資本と貨幣資本の過剰の第三世界での価値実現を目指したものであり、国際公約といながらも日本の私利の追求にほかならない<sup>36)</sup>。国際的責任の履行が実は日本の国益でもあるという総合安保の論理は、「黒字還流」においてもみごとに貫徹していると言わねばならない。

#### 4. 「人間の顔をした援助」をめざして

—むすびにかえて—

ドロルド・ドーアは、「途上国援助を支える人類意識」という小論のなかで、援助を「誰との、何のための協力か」という視角から、4つに分類する<sup>37)</sup>。第一は、協力相手はアメリカであって、協力目的は「自由世界の防衛」である。ここでは、アメリカは引き続き幕府の役割を果たし、商人国家日本は幕府に収める御用金の一部として対外援助をするという構図になる。第二に、協力相手は途上国のエリート達で、協力

目的は日本企業にとっての利権（市場参入の機会や原料の確保など）を得ることである。第三は、協力相手は自力で経済成長を図ろうとしている愛国心に富んだエリート達で、協力目的は彼らが必要とし、また効率的に活用できる資本・技術を提供することである。第四は、協力相手は国際機関や実質経済成長の見通しが最も薄い最貧国の政府で、協力目的はこれらの国の国民を窮乏から救うことである。ドーアは4つのうち、第一と第二は供与国の国益の追求から生まれたもので、第三と第四は愛他的なものであるとする。そして DAC の基準に照らせば、前者は「よくない援助」で、後者だけが「よい援助」になる。DAC 道徳は「人類意識」に基づいた「人類道徳」であるが、日本の援助には「人類意識」が特に薄いと批判している。

本稿の分析結果も、ドーアの結論を支持している。日本の援助の特徴は、アメリカ補完型「戦略援助」と貿易立国型援助の結合（ドーアの分類では1と2）に求めることができるからである。この両者を結び付けるのが、総合安全保障の論理であった。「国際貢献」の名の下で、今日日本政府がめざしているのは、ODA の量的拡大と質的改善である。ODA の量的・質的改善それ自体が悪なのではない。問題は、そのような改善がボックス・アメリカナ・マーク II を支えるために実行されるのか、それともそこから脱却し、途上国の貧困克服を助けるためになされるのかである。

そこで、最後に、「よい援助」を求める UNICEF の動きを紹介してむすびにかえたい。すでに、UNICEF は『世界子供白書』などを通じて、途上国の債務危機が子供の健康と教育に深刻な影響を及ぼしていることに警鐘を鳴らしていた。1987年に UNICEF の援助の下で刊行された 'Adjustment with a Human Face' は、その集大成といってよい<sup>38)</sup>。「人間の顔をした調整」という言葉が示しているように、著者たちは、途上国経済の基本的不均衡を是正するために採られる債務調整政策に社会的に最も傷つきやすい層に対する救済策を不可欠の構成部分

として組み込むことを提案している。というのも、1982年以降の IMF 主導経済調整は、政府支出の削減、信用供給の引締め、輸入の削減等を手段とした緊縮型でかつ短期的効果を狙ったものにすぎず、国内での所得の再分配にまったく配慮していないからである。そこで、「人間の顔をした調整」政策では、以下の6つを基本的構成要素にしている。すなわち、①調整期間全体にわたって産出、投資およびヒューマンニーズの充足のレベルを支えることを目指した拡張的マクロ経済政策、②拡張的マクロアプローチの強化と、社会的弱者のニーズを満たすための資源の優先的利用の確保の両方を実現するためのミクロとマクロの中間政策の利用、③雇用と所得を増強するための生産的部門内での構造調整を目指したセクター政策、④公共部門の公平と効率の改善、⑤調整期間における低所得層の健康と栄養状態を保護する補償的プログラム、⑥低所得者層の状態の監視。

ところで、‘Adjustment with a Human Face’という言葉は1970年代の世銀の援助政策に登場した‘Basic Human Needs (BHN)’戦略を想起させるが、両者の関連については次のような説明が与えられる。BHN が成長に貧困撲滅を加えたものであるのに対して、「人間の顔をした調整」アプローチは、調整に貧困撲滅を加えたものであり、調整に対するベーシック・ニーズ・アプローチとも呼びうる、と。

さて、このような戦略の一環として1988年に UNICEF は ‘Debt for Child Development’ 計画を提案した<sup>39)</sup>。これは、債権国政府あるいは銀行が UNICEF に対途上国債権の一部を贈与し、次に UNICEF はその債権を市場価格で当該債務国に売却する。債務国は代金を自国通貨で UNICEF 管轄下にある「子供生存基金」に振込み、この資金でもって子供の健康と栄養を維持する、というものである。これは、デット・スワップとエスクロー勘定の技術を援用した、債務と社会的弱者の救済策である。このシエーマは、1988年末にミッドランド銀行が対スーダン債権のうち80万ドルを UNICEF に贈与

したことで現実化した。

しかし、この計画が進展するかどうかは銀行の意思にかかっている。そこで、「銀行に『人間の顔をした調整』の必要性和内容を習熟させることが重要な課題である」<sup>40)</sup>との立場が生じる。この見地を、資本に善意を期待するものと批判するのはたやすい。しかし、問題は新国際経済秩序の樹立、途上国の経済的自立という大きな目標の実現までに、何百万、何千万という子供が幼い生命を落としているという現実であり、いかなる手段であろうとも、一人でも多く社会的弱者を救済することが人間的課題として提起されているのである。

日本の援助は「よい援助」に転換されなければならない。そして「よい援助」とは「人間の顔をした援助」である。日本が世界に真に貢献できるのは、この道である。

〔注〕

- 1) Ohlin[4], p. 9.
- 2) 宮崎[31], 187ページ。
- 3) 猪口[8], 8ページ。
- 4) 金子[11] は、日本の援助理念の展開を3期に区分して解明した力作であり、多くの示唆を得た。但し、本稿では、1988年以降を新たな段階として捉え、4期に区分する。尚、日本の援助理念の展開を3期に区分した最初は、通産省[24], 1978年版である。また援助の歴史については、鹿島平和研究所[10], 第2章が詳しい。
- 5) 「理念」なる言葉が通産省[24] に初めて登場したのは、1980年である。それまでは、「目的」、「意義」、「必要性」、「視点」、「方向」、「位置づけ」、「あり方」、「考え方」などの多種多様な言葉が用いられていた。以下ではこれらの言葉をすべて「理念」として理解する。
- 6) 対日援助によって復興を成し遂げた日本経済は、1951年を転換点として被援助国の立場から次第に援助国へと脱皮していくことになるが、日本の経済援助協力の第一歩は民間ベースの経済協力であった。1951年のインドのゴア向け鉄鉱石開発投資を皮切りとする直接投資と1952年のチリ向け機関車輸出にさいしての輸出信用の供与がそれである。賠償支払に先んじて民間資金協力があつたことを付け加えておこう。
- 7) 鈴木[22], 54ページ。

- 8) 金子[11], 118ページ。
- 9) 村井[32] 参照。
- 10) 鮫島[21], 90ページ。
- 11) 通産省[24], 1975年版, 168ページ。
- 12) 通産省産業構造審議会の小委員会は, [26] の中で, 経済安全保障を「我が国の経済を国際的要因に起因する重大な脅威から, 主として経済的手段を活用することにより, 守ることである」(14ページ)と定義している。
- 13) 通産省[24], 1985年版, 278ページ。
- 14) 外務省[14], 83ページ。
- 15) 外務省経済協力局経済協力研究会[16], 83—84ページ。Yasutomo[6]は, 日本の経済援助をめぐって, ①経済援助を軍事的安全保障の代替と見なす立場と, ②補完と見なす立場があり, 後者は総合安全保障の概念に包含されているという。この見地から, 前出の『経済協力の理念』では, 援助と安全保障の関係は曖昧で混乱したままであると批判している(38ページ)。
- 16) 金子[11], 127ページ。
- 17) 佐々木[20], 65ページ。
- 18) 『日本経済新聞』1988年9月29日。
- 19) 外務省経済協力局[15], 32ページ。
- 20) 中西[27], 65ページ。
- 21) 『朝日新聞』1989年2月4日。
- 22) 中西[27], 64ページ。
- 23) 『日本経済新聞』1988年7月27日。
- 24) 同上。「援助拡大による『責任分担』要求」は, 88年7月6日に発表された米議会上下両院合同経済委員会レポート「国際均衡の回復——日本の貿易と投資の形態——」にも見られる。そこでは, 日本の防衛力は, すでに高い水準に達し, アジア諸国からも不安が高まっているとして, 今後, アメリカが日本に国際的な責任の分担を求める際に, 直接的な装備の増強を求めず, アメリカへの

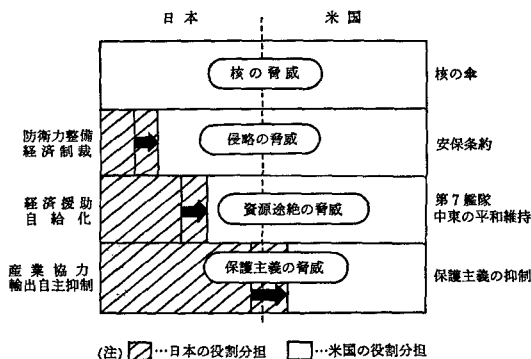
支援(輸入の自由化, 友好国の防衛支援, 途上国援助)などを提案した(『日本経済新聞』1988年7月7日)。1989年2月の日米首脳会談では, アメリカ側は, 防衛力増強によるバードン・シェアリングではなく, 経済援助の拡大によるそれを「創造的責任分担」と称し, フィリピンがその最初のモデルであることを強調した。尚, 日米の安全保障上の費用負担の領域については, 江口・福田[9]は図9を提示している。

- 25) 『日本経済新聞』1988年7月27日。
- 26) 中西[27], 65ページ。
- 27) 鮫島[21] 参照。
- 28) DAC[2], 1986, p. 60.
- 29) 鮫島[21], 45ページ。
- 30) 同上, 48ページ。
- 31) 国際協力ビジョン研究会[18], 14—18ページ。
- 32) 日本貿易会[28], 31ページ。
- 33) 神沢[13] 参照。
- 34) この点の詳細は, 神沢[12]を参照されたい。
- 35) 『日本経済新聞』1988年10月20日, 12月6日。
- 36) プラント輸出が私利私欲の追求ではなく, 経済協力の一環であるとする位置づけもある。「プラント輸出は途上国等の輸入国における雇用創出効果, 輸入代替効果等により経済の自立と発展を促し, 技術, ノウハウの移転を円滑に推進する等, 民間の活力を最大限に活用した民間ベースの経済協力である」(通商産業省・機械情報産業局監修[25], 103ページ)。
- 37) 『日本経済新聞』1988年3月21日。
- 38) Cornia, et. al., [1]
- 39) UNICEF[5]
- 40) Griffith-Jones[3], p. 35.

## 参考文献

- [1] Cornia, G. A., Jolly, R., and Stewart, F., ed., *Adjustment with a Human Face*, Oxford UP, 1987.
- [2] Development Assistance Committee, *Development Co-operation*, OECD.
- [3] Griffith-Jones, S., 'The Debt Crisis in the Context of Adjustment and Development with a Human Face: A Report for UNICEF', mimeo, 1988.
- [4] Ohlin, G., *Foreign Aid Policies Reconsidered*, Paris, OECD, 1966.
- [5] UNICEF, 'Debt for Child Development: Summary of a UNICEF Proposal', 25 March 1988.

図9 日米の総合安全保障の補完関係



- [6] Yasutomo, D. T., *The Manner of giving: Strategic Aid and Japanese Foreign Policy*, Lexington Books, 1984.
- [7] 朝日新聞「援助」取材班『援助途上国 ニッポン』朝日新聞社, 1985年。
- [8] 猪口邦子『ポスト覇権システムと日本の選択』筑摩書房, 1987年。
- [9] 江口雄次郎・福田十一「日本の安全保障政策の展開」『計画行政』第7号。
- [10] 鹿島平和研究所編『対外経済協力体系第5巻』鹿島研究所出版会, 1973年。
- [11] 金子文夫『「貿易立国」から「戦略援助」へ』『世界』1986年5月号。
- [12] 神沢正典「債務累積と銀行行動——支払保証を中心に——」谷田庄三編『現代資本主義と金融経済』大月書店, 1989年。
- [13] 同「IMF体制と債務累積」中村雅秀編『累積債務の政治経済学』ミネルヴァ書房, 1987年。
- [14] 外務省『外交青書』。
- [15] 外務省経済協力局『わが国の政府開発援助』国際協力推進協会, 1988年。
- [16] 外務省経済協力局経済協力研究会編『経済協力の理念——政府開発援助はなぜ行うのか——』1981年。
- [17] 工藤晃「帝国主義の新しい展開にかかわる諸問題」『科学と思想』No. 69, 1988年7月。
- [18] 国際協力ビジョン研究会「国際協力の新たな展開に向けて——資金還流と政府開発援助のあり方——」『国際開発ジャーナル』1987年9月。
- [19] 国際金融情報センター『主要先進国の援助政策について』1987年。
- [20] 佐々木隆生「戦後国際経済の政治経済学」藤田勇編『権威的秩序と国家』東京大学出版会, 1987年。
- [21] 鮫島晋助『日本の対外援助政策』朝日新聞社調査研究室（社内報告192）, 1982年。
- [22] 鈴木佑司「軍拡と不況の中での経済協力」『世界』1983年7月号。
- [23] 直接借款に関する懇談会「提言 今後の直接借款のあり方について」海外経済協力基金『基金調査季報』No. 58, 1988年1月。
- [24] 通商産業省『経済協力の現状と問題点』
- [25] 通産省・機械情報産業局監修『プラント輸出の現状と展望1986年』重化学工業通信社。
- [26] 通産省産業構造審議会『経済安全保障の確立を目指して』通商産業調査会, 1982年。
- [27] 中西輝政『「防衛費300億ドル」日本はアジア太平洋の軍備管理・軍縮を主導できるか』『エコノミックス・ツディ』1989年冬季号。
- [28] 日本貿易会『累積債務問題と商社』1988年5月。
- [29] 日本輸出入銀行『30年の歩み』1983年。
- [30] 三宅信弘「プラント産業とプロジェクトファイナンス」『日本貿易会月報』1988年2月。
- [31] 宮崎義一『現代の資本主義』岩波新書, 1967年。
- [32] 村井吉敬「『要請主義』をめぐる」『世界』1986年4月号。

(1989年7月5日受理)